

Politique régionale - Communication de M. Philippe Bonnacarrère sur la mise en oeuvre de la politique de cohésion

M. Jean Bizet, président. - Nous allons à présent entendre la communication de M. Philippe Bonnacarrère sur la mise en oeuvre de la politique de cohésion.

Je rappelle que notre collègue a été chargé d'animer un groupe de travail qui est par ailleurs composé de Pascale Gruny, Georges Patient, André Reichardt, Jean-Claude Requier et Michel Delebarre.

Ce groupe de travail est appelé à évaluer dans les prochaines semaines la mise en oeuvre de la politique de cohésion. La simplification de cette politique est un enjeu majeur qui doit être au coeur de cette évaluation. La communication de notre collègue va permettre de mieux identifier les différents enjeux et d'avoir un premier débat sur ce sujet crucial pour nos collectivités et nos territoires.

Dorénavant, les régions sont autorités de gestion en la matière, ce qui, au fil du temps, pourrait donner lieu à diverses évolutions. Je l'observe notamment en Normandie. Ce dossier mérite donc d'être surveillé avec beaucoup d'attention !

Vous avez la parole, mon cher collègue.

M. Philippe Bonnacarrère. - Je suis appelé à m'exprimer après M. Alain Richard, qui nous a livré une passionnante communication stratégique à laquelle il a donné beaucoup de souffle. Je suis par avance un peu traumatisé...

M. Jean Bizet, président. - Vous vous en remettez, j'en suis certain !

M. Philippe Bonnacarrère. - ... de devoir vous parler de gros sous !

Cela étant, les fonds structurels constituent un sujet majeur, d'autant que, pour la période 2021-2027, c'est la pérennisation de la politique de solidarité régionale qui est en jeu. La carte que j'ai pris la liberté de vous communiquer vous permet de constater d'emblée l'ampleur des montants considérés. Une grande partie de la force de frappe des régions est directement issue des ressources européennes.

La politique de cohésion représente environ un tiers du budget total de l'Union européenne, soit le second budget après la PAC. Sur la programmation actuelle, 2014-2020, ce sont 352 milliards d'euros qui sont affectés à la politique de cohésion. Comme cette politique associe par principe des cofinancements nationaux, voire des investissements privés, l'impact des investissements garantis à travers elle atteint près de 450 milliards d'euros.

Cette politique est mise en oeuvre *via* trois fonds principaux : le fonds de cohésion proprement dit, le fonds européen de développement économique et régional, ou FEDER, et le fonds social européen, le FSE, auxquels s'ajoutent le fonds européen agricole pour le développement rural, ou FEADER, et le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, le FEAMP. Pour la France, le FEDER et le FSE représentent 15,5 milliards d'euros ; le FEADER, 11,4 milliards d'euros sur l'ensemble de la période, et le FEAMP, 588 millions d'euros.

La France est contributeur net à cette politique à hauteur d'environ 3 milliards d'euros. Sur la période 2014-2020, elle bénéficie de 27,8 milliards d'euros dans l'enveloppe de 352 milliards d'euros précédemment mentionnée. Dans les grandes lignes, la France contribue à hauteur de 6,8 milliards d'euros, pour 3,8 milliards d'euros d'affectation.

À ce jour, quelque 11 000 projets ont déjà été financés, à hauteur de 2,9 milliards d'euros *via* le FEDER et le FSE, et à hauteur de 1,3 milliard d'euros *via* le FEADER.

S'il est une politique européenne qui doit faire l'objet d'un choc de simplification, c'est bien la politique de cohésion. Sa gestion est partagée entre la Commission, d'une part, et les autorités nationales et régionales, d'autre part.

À chaque étape, les principaux intervenants - le porteur de projet, les bénéficiaires, entreprises ou collectivités, et l'autorité de gestion, à savoir, en France, les régions, depuis la réforme de 2014 - sont ainsi confrontés à une réglementation de gestion et de contrôle qui est extrêmement perturbatrice. Celle-ci représente plus de 1 000 pages pour le FEDER et le FSE, auxquelles s'ajoutent les règles propres au FEADER et au FEAMP.

Par ailleurs, la Commission publie - en anglais - des « notes d'orientation » qui viennent se surajouter à l'existant. À elles seules, ces notes, qui ne sont pas des actes législatifs au sens juridique du terme, mais que les parties prenantes respectent comme tels, représentent 4 000 pages, soit plus du double de ce qui avait cours lors de la précédente programmation. C'est là un *corpus* gigantesque, sollicité, puis appliqué par les États et les régions.

Enfin, ces règles évoluent au fil de l'eau et ont un effet rétroactif qui vient encore compliquer la tâche des bénéficiaires et des porteurs de projets. S'ensuit une surréglementation européenne, mais aussi une surréglementation des autorités de gestion elles-mêmes, qui ont à coeur de ne pas s'exposer à des sanctions des autorités de contrôle et d'audit, nationales et européennes, et doublent dès lors les garde-fous.

Concrètement, le démarrage des programmes pour l'exercice 2014-2020 a subi un retard de plus d'un an, qui pourrait même, à mon sens, avoisiner les deux ans. Ainsi, en France, pour les 53 programmes opérationnels, les autorités de gestion ne sont pas encore toutes officiellement désignées.

À l'heure actuelle, il faut respecter la stratification suivante : le règlement européen, auquel est annexé un cadre stratégique commun ; les règlements spécifiques aux cinq fonds ; les notes d'orientation, dont je viens d'indiquer le volume, et dont l'efficacité juridique est cependant relativement importante ; les accords de partenariat entre la Commission et chaque État ; et les programmes opérationnels confiés aux régions. Viennent enfin les désignations de gestion et les joies de la procédure régionale.

Je vous renvoie à cet égard au tableau que je vous ai communiqué, et qui m'a littéralement stupéfait. Y sont indiqués les divers délais s'appliquant au titre des fonds structurels. Ainsi, l'Alsace a dû attendre le 21 octobre 2016 pour voir désigner les autorités de gestion et de certification, en vertu de l'avis conforme de la commission interministérielle de coordination des contrôles, la CICC, en date du 5 octobre précédent. Dans d'autres régions, dont l'Île-de-France - excusez du peu ! -, la désignation de l'autorité de gestion n'est pas encore effective. Il est difficile de comprendre que nous n'ayons pas été en mesure de prendre un arrêté à cette fin.

Il s'agit là d'un problème franco-français. Les délais de gestion observés dans notre pays sont une grande source d'étonnement. Au total, vingt régions ou collectivités territoriales sont toujours en attente des désignations considérées. Si les collectivités peuvent lancer des projets, à l'heure actuelle, les financements ne peuvent pas encore être octroyés. Il est vrai que nous ne sommes que trois ans après le lancement de la programmation...

J'ajoute que les différents ministères peuvent suivre des procédures distinctes. Par exemple, l'agence de service et de paiement du ministère de l'agriculture a mis en place, pour les programmes du FEADER, un logiciel de paiement dénommé « Osiris ». Différant des logiciels en vigueur pour les quatre autres fonds, ce dispositif ne fonctionne pas, ce qui retarde considérablement la mise en oeuvre des divers projets.

Conscients de l'obstacle majeur que représente, pour l'efficacité de la politique de cohésion, un tel maquis de normes, les États membres et la Commission ont décidé d'engager des réformes substantielles, en particulier en vue de la prochaine programmation 2021-2027. Ces changements pourraient conduire à reconfigurer la gestion de la politique de cohésion.

Un conseil des ministres européens dédié à la politique de cohésion s'est ainsi tenu hier à Bruxelles. Il a prévu plusieurs orientations de réformes et repris plusieurs initiatives françaises.

Premièrement, est envisagée la mise en place d'une réglementation claire et simple pour que des règles communes soient applicables aux différents fonds européens quand ils visent les mêmes bénéficiaires. Ce principe s'applique aux divers dispositifs existants, qu'il s'agisse d'Horizon 2020, du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, le MIE, des fonds structurels, du fonds européen de développement, le FED, ou du fonds Juncker. De même, il est nécessaire de mettre enfin en cohérence les normes régissant les divers fonds structurels eux-mêmes.

Deuxièmement, la partie européenne des fonds structurels à gestion partagée, comme le fonds Juncker ou le fonds Horizon 2020, pourrait être exemptée des règles régissant les aides d'État, comme le sont déjà les fonds européens en gestion directe.

À cet égard, je m'arrête un instant sur la question de la complémentarité entre les fonds structurels, d'une part, et le fonds Juncker, d'autre part. Il y a entre les deux une différence de nature : fortement territorialisé, le fonds Juncker est devenu un élément de la politique de cohésion, même s'il n'a pas été conçu ainsi. Il assure un véritable effet de levier. Dans un contexte où l'on peine à dégager des ressources au niveau européen, il peut sembler assez naturel d'appliquer cette procédure à la prochaine génération de fonds structurels.

Pourtant, sous certaines conditions, il serait important de créer des synergies entre ces deux outils pour développer des investissements publics et privés, vers des priorités partagées entre l'Union européenne, les États membres et leurs régions. Nous devons travailler plus avant sur ce sujet. À ce jour, seule la région des Hauts-de-France a engagé un projet qui combine les capacités des fonds structurels et du fonds Juncker pour un projet d'infrastructures industrielles.

Dans la même logique, la politique de cohésion met de plus en plus en avant le recours aux instruments financiers. Ce dernier va en effet se poursuivre et s'accroître dans le cadre de la politique de cohésion.

Troisièmement, il faut veiller au développement des options de coûts simplifiés. C'est là une idée de bon sens : laisser aux porteurs d'un projet, quand ils doivent soumettre aux autorités de contrôle et d'audit les multiples factures liées au projet - personnel, équipement, etc. -, le choix d'opter pour une méthode de coûts forfaitaires.

Quatrièmement, il serait possible d'orienter la gestion partagée vers un contrôle de la performance plutôt que de la seule conformité comptable d'un projet aux règles financières. L'actuelle programmation a déjà ouvert le jeu en créant des critères de performance assis sur un certain nombre d'indicateurs. Pourquoi, dans un souci d'efficacité, ne pas mettre en place des programmes intégralement évalués selon une logique de résultat et non plus selon la seule logique comptable, du moins dans sa lourdeur actuelle ?

Cinquièmement, il faut étudier la pertinence de la différenciation. C'est là une idée simple, mais politiquement délicate : elle peut conduire à « discriminer » les régions et les États membres selon la qualité et l'efficacité de leurs structures administratives.

Cependant, pourquoi ne pas différencier la lourde panoplie des contrôles financiers en fonction des capacités administratives nationales ? Pourquoi faire perdurer deux systèmes parallèles de contrôle, l'un européen, l'autre national, alors que les règles

comptables nationales sont pour certains États membres tout aussi strictes et sûres ? Ce ne serait rien d'autre que l'application d'un principe de proportionnalité entre la force administrative du pays et les résultats à obtenir.

Monsieur le président, mes chers collègues, une profonde réforme de simplification et de cohérence est indispensable pour rendre la politique régionale plus attractive pour nos territoires. En toile de fond, c'est aussi, ici et là, la pertinence même de cette politique qui est parfois mise en cause.

Les régions françaises demandent une globalisation des cinq fonds existants, qui leur ménagerait une plus grande liberté de gestion.

Il faut également se pencher sur le ciblage des régions. À l'heure actuelle, on distingue parmi elles trois catégories : les régions développées, au-dessus de 90 % du revenu moyen européen ; les régions en transition, entre 75 % et 90 % ; et les régions dites « les plus défavorisées », en deçà de 75 %. Toutes les régions françaises sont en transition, excepté les régions ultrapériphériques. Faut-il aller vers une distinction région par région ?

Au-delà, il me paraît évident que notre groupe de travail doit continuer à se pencher sur les évolutions appelées à survenir après 2021. Nous devons poursuivre notre réflexion et mener des contrôles sur pièces.

Dans ce cadre, deux questions essentielles méritent d'être examinées.

La première question est stratégique. *Quid* des fonds de cohésion après 2021, et pour quel montant ? C'est là un enjeu essentiel pour nos régions. On observe, en France comme en Allemagne, que la position de l'État n'est pas nécessairement celle des autorités régionales. À rebours des États, ces dernières sont favorables à une importante politique des fonds de cohésion.

La deuxième question est celle de la simplification : sommes-nous face à un problème européen, à un problème franco-français ou à un problème régional ? Certains affirment que la multiplication des dispositifs est insupportable, sans doute avec raison. La France, de son côté, se montre certainement déraisonnable avec ses 53 projets. Après trois ans, elle n'est seulement pas capable d'appliquer l'ensemble de ses normes et procédures administratives traditionnelles. Nos problèmes de gestion informatique sont patents, car les ministères ne travaillent pas encore ensemble sur ce front. Quant aux régions, elles subissent leurs propres difficultés. Les demandeurs font donc face à de nombreuses embûches.

Mes chers collègues, nous vous demandons en conséquence de pouvoir mener un travail un peu scolaire : aller en régions pour observer les diverses strates d'action et comprendre comment on a atteint une telle accumulation de réglementations.

Je suis d'un naturel assez optimiste, mais je me dois de le constater, à l'instar des fonctionnaires de Bruxelles : depuis 2008, les régions européennes ont cessé de converger. Elles tendent désormais à diverger. Aussi la politique de cohésion est-elle tout à fait essentielle !

M. Jean Bizet, président. - Mon cher collègue, je vous remercie de cette communication très stimulante. Le travail que vous suggérez me paraît tout à fait judicieux. Il impliquera divers déplacements en Europe. Ce sera, en somme, une course de fond !

M. Daniel Raoul. - De fond, et même de fonds !

M. Jean Bizet, président. - Je signale à mon tour que la notion de cohésion elle-même est susceptible d'être mise à mal : c'est là un phénomène logique, dès lors que les régions sont autorités de gestion. Nous devons donc nous montrer vigilants. Dans le même esprit, nous allons assister à une réforme de la PAC. Dans ce cadre, certaines régions s'engageront sans doute beaucoup plus que d'autres au titre du deuxième pilier. Gardons à l'esprit que ces politiques doivent rester communes !

J'insiste de surcroît sur la nécessité d'une simplification administrative au titre des fonds structurels. Notre réflexion nous impose de nous rendre sur le terrain, pour voir comment les mécanismes s'appliquent en pratique : du reste, ce souci du terrain est un peu la marque de fabrique du Sénat.

M. Simon Sutour. - Au cours des dernières années, la commission des affaires européennes a beaucoup travaillé sur les fonds structurels européens. Avec la PAC, la politique des fonds structurels représente une masse financière européenne de premier ordre : François Marc nous le rappellera sans doute dans un instant. Aussi, même si nous ne sommes nullement en retard, il est bon de réfléchir dès à présent à la période 2021-2027.

Toutefois, en matière de fonds structurels, l'essentiel a déjà été fait. Un temps menacée, la pérennité de ces fonds me semble à présent assurée. Ils permettent d'aider et de remettre à niveau les régions les plus pauvres d'Europe.

Bien sûr, lorsque les pays d'Europe centrale et orientale, les PECO, ont adhéré à l'Union européenne, cette dernière a vu chuter son taux moyen de développement. En conséquence, la France a failli perdre le bénéfice des fonds structurels. C'est ce que nous avait confié Michel Barnier, à l'époque où il présidait la délégation sénatoriale pour l'Union européenne. Mais, comme la PAC, la politique des fonds structurels a, en définitive, été maintenue pour tous les États membres : il ne fallait pas creuser le fossé entre nos concitoyens et Bruxelles. En outre, dans le cas contraire, bien des montages de dossiers auraient été mis à mal. Que la majorité soit de droite ou de gauche, l'État, qui n'a plus d'argent, utilise les crédits du FEDER pour les montages financiers dédiés aux grandes infrastructures.

Pour la période 2014-2020, les fonds sont désormais attribués. La France compte les régions ultrapériphériques et un certain nombre de territoires qui, en métropole, exigent des soutiens. Or la complexification de la procédure suivie, qu'il s'agisse du montage financier ou de la liquidation des subventions, est moins imputable à Bruxelles qu'aux États. Tout en restant très sérieuse au titre de la liquidation, l'Allemagne garantit beaucoup plus de simplicité !

À propos de l'échelon régional, je m'autoriserai une réflexion politiquement incorrecte. Les enveloppes de crédits ont été réparties selon la précédente carte régionale. Puis, les régions ont été fusionnées. Toutefois, il a été convenu que les anciens périmètres seraient respectés. Le Languedoc-Roussillon conserve ainsi son enveloppe d'origine, même si l'autorité de gestion est désormais la région d'Occitanie.

De son côté, Bruxelles encadre assez clairement la distribution des fonds. Les programmes opérationnels sont très contrôlés région par région. Il ne faudrait pas qu'ici ou là, la politique politicienne prenne le dessus, y compris là où la même majorité est reconduite. Je suis profondément décentralisateur, mais je n'en suis pas moins favorable au rôle d'arbitre exercé par l'État. Les secrétaires généraux aux affaires régionales, les SGAR, effectuaient à ce titre un excellent travail.

M. Jean Bizet, président. - Tout à fait !

M. Simon Sutour. - Quoi qu'il en soit, Monsieur Bonnacarrère, je vous souhaite bon courage pour les visites sur place que M. le président vous a autorisé à mener. Gardons à l'esprit l'importance des missions incombant à notre commission.

M. Pascal Allizard. - Je souscris pleinement aux inquiétudes exprimées par M. Sutour quant au centralisme régional, qui risque d'entraîner une attribution partielle ou partisane des fonds.

De plus, j'insiste sur le fait que les fonds structurels, si intéressants soient-ils, sont des outils assez dangereux. Peut-être sont-ils surréglementés. En tout cas, ils sont à coup sûr suradministrés, et ils peuvent mettre en péril des structures qui les sollicitent. Je cite un exemple très concret : dans le département du Calvados, les missions locales sont financées à un niveau significatif par le conseil départemental. Nous souhaitons que les fonds départementaux affectés à ces instances soient contractualisés sur tel ou tel type d'action. Cela nous a été refusé au motif que le montant de la subvention départementale couvrirait, à quelques euros près, les agios que les structures associatives afférentes aux missions locales devaient payer à leur banque, entre le moment où les fonds étaient engagés dans le cadre ces programmes d'action et celui où les subventions européennes étaient encaissées. De tels exemples sont hallucinants.

En outre, la gestion de ces fonds est si complexe qu'au niveau local, par exemple à l'échelle des pays, on nous impose de recruter des personnes qualifiées pour assurer le montage et le suivi des dossiers. En résultent de nouveaux coûts de fonctionnement.

Enfin, je confirme que les délais de versement des subventions sont très longs. Il n'est pas rare qu'ils atteignent dix-huit ou vingt-quatre mois, ce qui met clairement en difficulté les structures concernées, notamment lorsque ce sont des associations dépourvues des fonds propres nécessaires. Leur existence peut même se trouver menacée.

Mes chers collègues, dès qu'une difficulté se fait jour en la matière, le sentiment europhobe s'accroît. Avec les fonds structurels, on risque fort d'atteindre l'inverse du but visé !

M. Jean Bizet, président. - Ce n'est, hélas, que trop vrai !

Mme Gisèle Jourda. - Monsieur Bonnacarrère, au cours de ma vie professionnelle, j'ai été conduite à diriger un service aidant à la gestion des fonds structurels : votre présentation m'a donc rappelé de nombreux souvenirs ! Je constate en outre que les problématiques subsistent par-delà les dénominations.

Je souhaite attirer l'attention de la commission sur deux enjeux au titre de la période 2021-2027.

Premièrement, les zonages doivent être pris en compte, en particulier en matière de fonds agricoles : les cartes ont été redistribuées, et des difficultés se font jour dans certaines régions. On m'a alertée à ce propos en Occitanie.

Deuxièmement, les critères d'éligibilité sont refondus en permanence. On finit par ne plus s'y retrouver, d'autant que, dans le même temps, les mesures changent de nom ! S'ensuit un jeu de piste d'une grande complexité.

Mes chers collègues, je redoute moi aussi que des gestions à plusieurs vitesses n'apparaissent au sein des ensembles régionaux. Nous devons faire preuve de vigilance. Nous attendons la suite de ces travaux avec un intérêt d'autant plus grand !

M. René Danesi. - Je commencerai par apporter une précision à l'intervention de M. Bonnacarrère. Si l'Alsace a été retenue au titre de l'expérimentation, c'est parce qu'elle l'avait demandé avec insistance.

M. Simon Sutour. - D'autres avaient également fait cette demande, et n'ont pas été retenus pour autant !

M. René Danesi. - J'ai été vice-président du conseil régional d'Alsace de 1989 jusqu'à mon entrée au Sénat. Je peux donc vous préciser qu'un autre facteur a compté : le fait que, par son vote, l'Alsace ait sauvé l'adoption du traité de Maastricht par la France.

Alors même que j'avais deux casquettes, celle de vice-président du Conseil régional et celle de président d'un important syndicat mixte, j'ai eu toutes les peines du monde à limiter, ne serait-ce qu'en partie, la complexité des dossiers.

L'administration de la région et les élus, y compris au niveau local, s'y sont donnés à coeur joie ! J'ai eu beaucoup de mal à leur faire comprendre qu'il ne fallait pas ajouter les critères aux critères, que l'enjeu était avant tout de distribuer les crédits obtenus. Il faut le dire, on a parfois l'art de se compliquer la vie.

En définitive, les crédits ont été affectés en totalité. Mais encore fallait-il pouvoir les donner, au sens physique du terme ! À cet égard, j'abonde dans le sens de M. Bonnacarrère : notre action s'est clairement révélée inefficace.

Pour les demandeurs, le principal obstacle réside dans la complexité des dossiers et des modes d'attribution. Aussi les intéressés n'ont-ils retenu que deux points : la multitude des justificatifs à fournir et la grande lenteur d'attribution des fonds. De telles expériences sont loin d'inspirer un sentiment européen ! N'oublions jamais que l'enfer est pavé de bonnes intentions.

M. Philippe Bonnacarrère. - Mes chers collègues, je me permets de répondre à vos diverses questions en les regroupant en deux volets : le volet stratégique et le volet budgétaire.

Premièrement, sur le volet stratégique, la pérennité des fonds de cohésion est-elle acquise après 2021 ? Il me semble nécessaire de faire preuve de prudence à ce sujet. Bien sûr, les fonds vont persister, mais l'Union européenne doit faire face à divers sujets brûlants, dont l'afflux de migrants. Les volumes financiers considérés vont donc évoluer.

En outre, il faut tenir compte du relatif succès qu'a connu le fonds Juncker. À mon sens, la tentation sera grande de substituer aux subventions des instruments financiers comparables à ceux de ce fonds, qui ménagent beaucoup plus les deniers européens.

Enfin, nombre de pays vont rouvrir le débat de la concentration des aides sur les zones les plus en difficulté. Objectivement, la France a beaucoup bénéficié de la catégorie des régions en transition. Dans les trois années à venir, nous serons investis d'une véritable responsabilité politique à ce propos. Les régions sont à la fois des géants politiques et des nains financiers. Elles considèrent les fonds européens comme leur propre argent,...

M. Pascal Allizard. - L'État en faisait autant !

M. Philippe Bonnacarrère. - ... et ne manqueront pas d'insister fortement sur cet enjeu.

L'hypothèse de limiter, demain, les capacités d'intervention aux ressources propres, serait absolument catastrophique pour les régions françaises. Attendons-nous à de vives réactions de leur part. Nous devons exprimer très clairement notre position en vue de la future négociation.

Deuxièmement, sur le volet budgétaire, j'en conviens tout à fait : la procédure actuellement suivie est profondément insatisfaisante, et elle nourrit le sentiment anti européen. Il faut prendre le temps d'analyser, très concrètement, comment fonctionne ce processus, pour détecter où se trouvent les réglementations excessives. Sans empiéter sur le rôle de la commission des finances, la commission des affaires européennes a toute légitimité à effectuer ce travail !

M. Jean Bizet, président. - Nous devons effectivement procéder à des visites sur place. Dans ce cadre, je suggère que nous retenions trois régions : l'Alsace, qui permet une comparaison franco-allemande ; la Normandie et l'Occitanie, qui pourrait donner lieu à une comparaison franco-espagnole. J'ajoute que les trois conseils régionaux ont l'avantage de présenter des sensibilités politiques différentes. Bien sûr, les membres du groupe de travail seront libres de fixer le calendrier de leurs déplacements et de leurs auditions.